

# ***O AGENTE POLÍTICO COMO GESTOR DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS***

---

**JOSÉ DE CASTRO MEIRA\***

*Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região*

## **Sumário:**

1. Introdução - O Agente Político como Espécie de Agente Público.
2. Conceito de Agente Político.
3. Atos Políticos e Atos Administrativos.
4. A Gestão Pública e a Ciência da Administração.
5. Gestão Pública e Licitação.
6. Gestão Pública e Orçamento.
7. Conclusão

## **1. Introdução - O Agente Político como Espécie de Agente Público**

Ao analisar o conceito de "agente político" deve-se considerar, inicialmente, que se trata de órgão do poder político. Bertrand Russell já havia acentuado que o conceito de poder é fundamental para a Ciência Social, na mesma medida em que a energia é para a Física. Costuma-se abordá-lo sob diversos aspectos: poder político, poder econômico, poder psicossocial e poder militar.

Detenhamo-nos na análise do poder político. Num sistema democrático, sua fonte de legitimidade encontra fundamento no consentimento dos membros da sociedade, manifestado periodicamente através do processo eleitoral, quando são escolhidos os detentores do poder. Todavia, isso não basta. A legitimidade deve ser buscada diuturnamente pelos dirigentes políticos. Faz-se necessário que os seus atos obtenham a concordância e o apoio da opinião pública, percebido, sentido e manifestado através de organizações sociais intermediárias, como as associações e os sindicatos, jornais, revistas etc.

O agente político é uma espécie do gênero agente público, visto este como todo aquele que manifesta a vontade do Poder Público. Nesse sentido, estão aí abrangidos os chefes dos Poderes, os servidores e os particulares que colaboram com a Administração, como permissionários, delegatários, concessionários do serviço público, gestores de negócios públicos ou, de modo eventual, como os jurados e os membros de mesa receptora ou de junta apuradora de votos, durante o processo eleitoral.

A Constituição Federal usou o termo "agentes" nessa acepção lata, submetendo-os aos regramentos instituídos em capítulo especial, ao estabelecer:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (art. 37, § 6º).

## **2. Conceito de Agente Político**

A doutrina não é harmônica quanto à extensão do conceito. Para o saudoso Hely Meirelles (*Dir. Adm. Brasileiro*, 19ª ed., pp, 72/74), os membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas aí estariam incluídos, no que não concordam Celso Antônio Bandeira de Mello (*Apontamentos sobre os Agentes Públicos*, São Paulo, RT, 1975) e Cretella Júnior (*Enciclopédia Saraiva do Direito*, vb. "agente político"). No conceito destes, estariam abrangidos apenas os ocupantes do centro do Poder, os formadores da vontade superior do Estado, como os Chefes do Poder Executivo e seus auxiliares diretos, e os membros do Poder Legislativo. A investidura do agente político se caracterizaria pelo vínculo político e pela ausência da profissionalidade. Tais agentes são qualificados não pela sua habilitação profissional, mas como membros da *civitas* e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos do grupo social, como observa Celso Antônio.

No exercício específico de suas atividades, aos agentes políticos está assegurada ampla liberdade para agir. O erro de gestão política não é apenado. A responsabilidade civil apenas emerge quando se faz presente a culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. Fora daí os eventuais equívocos, ainda que prejudiciais ao patrimônio público, são admitidos como risco normal do exercício da atividade pública.

Entre as duas correntes, a doutrina vem preferindo o segundo conceito. Efetivamente, as atribuições políticas, no direito brasileiro, são exercidas quase com exclusividade pelo Poder Executivo, encarregado de estabelecer as linhas gerais dos atos de governo. O Poder Legislativo teve dilargada sua competência com a atual Constituição, cabendo-lhe aprovar, prévia ou posteriormente, os atos de iniciativa do Executivo. Sabe-se que, hoje, sem a formação de uma maioria parlamentar, a condução do governo torna-se extremamente difícil. Mesmo assim, revela-se acentuada a predominância do primeiro. Já em relação ao Judiciário, seu papel político é praticamente nenhum. Longe estamos do que acontece nos Estados Unidos, onde se chegou a falar em *governo dos juízes*, em determinado período de sua História, fenômeno explicável pela adoção do *common law*, baseado nos precedentes judiciais, e pela investidura dos juízes, através de eleições populares. Isso não implica em ignorar que nosso Poder Judiciário muitas vezes tem exercido importante papel político, colocando-se na vanguarda da humanização do Direito, a exemplo da jurisprudência emanada sobretudo dos Pretórios Trabalhistas.

### **3. Atos Políticos e Atos Administrativos**

Os agentes políticos podem praticar atos meramente políticos. Na elaboração e na execução dos planos de governo e nas decisões estritamente políticas, como a escolha de seus auxiliares imediatos, atuam com ampla margem de liberdade que é inerente ao exercício dessa atividade. Basicamente, os atos políticos sujeitam-se ao controle apenas do eleitorado que aprova ou desaprova determinadas medidas, expressando-se nas urnas ou através de movimentos de opinião.

Ao lado desses atos, os agentes políticos também praticam atos administrativos. Nesse aspecto a atuação dos agentes políticos sujeita-se às mesmas limitações a que estão submetidos os agentes administrativos, podendo ser estendidas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas, na medida em que seus membros exerçam a gestão de bens e serviços públicos.

No particular, os atos praticados pelos agentes políticos na gestão de bens e serviços públicos estão submetidos ao controle jurisdicional. Todos esses atos deverão estar em harmonia com o princípio da supremacia do interesse público, pedra angular sob a qual estão erigidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Na gestão dos bens e serviços públicos, o agente político e os demais gestores não podem deixar de considerar que, por envolver interesses públicos, estão eles limitados pela lei. Não podem, assim, criar obrigações ou estabelecer vedações sem fundamento legal. Nesse sentido, merece ser lembrada a lição de Seabra Fagundes, para quem "administrar é aplicar a lei de ofício" (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 5ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro, Forense, 1979, pp. 4/5).

Além disso, devem tais atos orientar-se pela impessoalidade, não sendo admissível utilizá-los como meio de promoção pessoal, expressamente vedada por norma constitucional (art. 37, § 1º), como instrumento em benefício dos correligionários ou em desfavor dos adversários políticos. É que nesse momento o agente não pratica ato de natureza pessoal, mas age como órgão da Administração, a quem deve ser atribuído o ato por ele praticado. A moralidade administrativa impede que o agente vise fim diverso do que o legalmente previsto. A Constituição prevê as penas de suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível para os atos de improbidade

administrativa. Por fim, o princípio da publicidade vem em reforço à idéia da cidadania. Todos têm direito ao conhecimento dos atos públicos, não se admitindo o sigilo, salvo quando estiver em causa a própria segurança pública.

#### **4. A Gestão Pública e a Ciência da Administração**

O agente político, como os gestores públicos, de modo geral, não é um técnico em administração. A sua escolha não decorre de determinada especialização num ramo do conhecimento, mas da confiança que inspirou na comunidade ou em um dirigente político. Não obstante, algumas noções básicas sobre o funcionamento de uma organização são indispensáveis para a maior racionalização na mobilização dos seus recursos humanos e materiais.

A primeira tarefa é conscientizar-se de que as ações a serem desenvolvidas dependem da motivação e do interesse de todos os integrantes do grupo. Para isso, é fundamental que a escolha dos auxiliares recaia sobre pessoas competentes e que estejam dispostas a desenvolver um trabalho comum.

Cabe também identificar na organização os seus principais problemas, na busca de superação. Aqui parece-me fundamental um programa de constante aperfeiçoamento de pessoal, em todos os níveis, tendo em vista que vivemos numa sociedade em que as mudanças se dão em um processo cada vez mais rápido. Esse programa não deve limitar-se ao aspecto técnico, mas a dotar os componentes do grupo de uma visão renovada, de modo a conscientizá-los da importância do seu papel no serviço público.

Efetivamente, numa grande organização acontece que certas atividades deixam de ser valorizadas pela perda de visão da sua finalidade no conjunto. Faz-se necessário levar cada participante à percepção de seu valor dentro da finalidade grupal. Desse modo, a tarefa mais rotineira

passa a ser realizada com empenho, orgulho e consciência, pois o servidor passa a visualizar sua importância para o bom desempenho da instituição.

## **5. Gestão Pública e Licitação**

Numa abordagem sobre a gestão dos bens e serviços públicos, torna-se indispensável uma referência, ainda que superficial, sobre a licitação, instrumento fundamental à eficiência administrativa.

Ao assumir o seu posto, escolhidos seus auxiliares imediatos, cabe ao agente político ou ao administrador público definir suas prioridades, tendo em vista que algumas limitações são incontornáveis. Seu mandato expira-se em determinado período e os recursos disponíveis, quase sempre, são inadequados para o atendimento de todas as necessidades. A opção por determinada alternativa está dentro da discricionariedade do gestor. Por exemplo, o orçamento do órgão prevê recursos para aquisição de material permanente. Nessa rubrica, poderá adquirir móveis para equipar as salas da instituição, máquinas de escrever, eletrônicas ou manuais, ou microcomputadores. A escolha revelará a sintonia do ordenador da despesa com as verdadeiras necessidades do órgão.

Eleitas as prioridades, atento aos recursos orçamentários disponíveis, deve-se ter uma atenção especial para as licitações.

O processo licitatório decorre da submissão da Administração ao princípio da legalidade e busca realizar o interesse público, abrindo a possibilidade de realização do negócio mais vantajoso para ela. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, caracteriza o procedimento licitatório como um ato administrativo formal (parágrafo único do art. 4º). Passando ao largo da impropriedade - pois não se trata de um ato, mas de um procedimento -, a regra exige do administrador público especial cuidado no atendimento dos requisitos extrínsecos. É preferível que se perca

algum tempo na análise dos diversos itens do edital para não se ver obrigado a anulá-lo mais tarde por não atender os requisitos legais.

Daí a necessidade de se designarem servidores do melhor nível para o acompanhamento da licitação, mesmo antes da expedição do edital.

## **6. Gestão Pública e Orçamento**

A sociedade brasileira ainda não percebeu a extraordinária importância do orçamento público. A elaboração das leis orçamentárias deveria ser um momento de intensa participação da sociedade pois trata de definir o destino que será dado aos recursos auferidos da população, através do processo de realização da despesa pública. Entretanto, salvo raras exceções, passa-se em silêncio.

Esse desinteresse talvez explique os escândalos verificados pela Comissão Parlamentar de Inquérito na Comissão de Orçamento.

Aliomar Baleeiro, além dos aspectos jurídico e técnico, destacou no estudo do orçamento o lado econômico, vendo o orçamento como instrumento para modificar a conjuntura econômica, através dos investimentos governamentais, e ainda o aspecto político, pois nele se vê como são aplicados os recursos públicos, dentro das prioridades estabelecidas no plano de governo. Possivelmente, a ausência de participação política levou alguns maus parlamentares a se aproveitarem do alto interesse econômico que representam as verbas orçamentárias, associados a um técnico que vinha prestando serviço na referida Comissão.

O gestor público, além de se submeter às limitações que decorrem do próprio orçamento, é, às vezes, surpreendido com os cortes lineares dos gastos, determinados pelo Ministério da Fazenda, em decorrência das crônicas dificuldades do erário, sobretudo em face de queda da arrecadação.

Numa microvisão desse tema, diria que o agente político e o administrador público devem conhecer as normas e técnicas básicas que norteiam a elaboração e a execução orçamentárias. Na fase da elaboração, cumpre-lhes apresentar com clareza as necessidades do órgão que dirige, reivindicando a prioridade indispensável, a fim de impedir que os cortes das despesas tragam prejuízos para o desempenho dos serviços essenciais sob sua responsabilidade. Na execução, é preciso acompanhar cada momento, a fim de que o fluxo de recursos propicie a continuidade das obras ou serviços, com estrita observância de compromissos já assumidos com contratados e fornecedores. O acompanhamento dos estoques e adoção de providências para a reposição de materiais de uso constante devem ser outra preocupação do administrador, a fim de permitir o regular funcionamento do órgão, sem surpresas desagradáveis para o desempenho das atividades básicas do órgão.

Numa macrovisão, cabe reconhecer que a técnica orçamentária está a carecer de cuidadosa análise. Nos termos da Lei nº 4.320/64, a proposta orçamentária deve estar acompanhada de tabela na qual constem a despesa realizada no exercício imediatamente anterior, a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta e a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta (art. 22, III, alíneas *d*, *e*, e *f*). À míngua do tempo necessário para melhor exame, o orçamento torna-se irracional incentivo para o desperdício de recursos públicos.

Efetivamente, a ausência de análise qualitativa dos dispêndios realizados ou propostos premia o administrador perdulário e castiga aquele que tenha agido de modo consciente, poupando os recursos públicos, evitando despesas que se revelaram desnecessárias.

Escrevendo sobre o tema na imprensa diária, observou acertadamente o magistrado e tributarista Hugo Machado: "Existe verdadeira competição entre os diversos ordenadores de despesas, considerando-se perdedor aquele que não gastar todas as suas dotações



orçamentárias. E o castigo é o corte no orçamento do período subsequente. Assim, se um ordenador de despesas sabe que no ano seguinte terá necessidade de fazer determinadas aquisições de bens, ou de serviços, tem de começar a gastar desde logo, para consumir toda a verba de que dispõe e pedir suplementação, pois somente assim terá demonstrado aquela necessidade futura. Quem não gastar hoje, amanhã não terá. A idéia de que, para investir amanhã, é preciso poupar hoje, no serviço público brasileiro funciona no sentido inverso" (*Diário de Pernambuco*, ed. de 17.8.94, p.2).

É urgente, portanto, que se mude a metodologia hoje utilizada. Talvez fosse possível proceder-se ao acompanhamento contínuo das atividades, de modo que a proposta da lei orçamentária fosse decorrência da acumulação de dados hauridos durante todo o exercício financeiro, acompanhada a execução de análise que permita avaliarem-se os resultados obtidos com os gastos realizados.

A dificuldade nesse campo, todavia, não constitui peculiaridade brasileira. David Osborne, pesquisador do Progressive Policy Institute, critica o rigor formal do orçamento norte-americano, gerando enorme desperdício. Ele exemplifica com o caso de uma base militar que não tinha dotação para o conserto de equipamento para limpeza de neve, obrigando o aluguel de equipamento similar. Só que a despesa realizada com o aluguel seria suficiente para adquirir uma máquina nova. Em seguida, comenta:

E, o que é pior, os administradores que não gastam todo o seu orçamento até o final do ano fiscal normalmente têm de devolver o excesso. Eles também tendem a ser menos aquinhoados na próxima alocação de verbas. Muitos administradores sabem onde cortar 10% de seu orçamento, mas não têm incentivo para fazê-lo. Para que se incomodar se têm de devolver o que economizarem e vão ganhar verbas menores no futuro? Isso explica por que as burocracias federais continuam crescendo: o sistema de orçamento na realidade encoraja os administradores a desperdiçar dinheiro (*Diálogo*, nº 1, vol. 27, 1994, trad. de Hugo Gomez).

Vem a propósito a lembrança de uma das leis tendenciais de Wagner: a da "extensão crescente da atividade pública ou da extensão crescente das atividades financeiras" (*apud* Baleeiro, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 13<sup>a</sup> ed., p. 79). A constatação do fato não deve importar em desânimo para que se procedam as necessárias correções. A racionalização dos gastos deve constituir meta de todo o setor público. O tema precisa ser discutido, analisado e avaliado, buscando-se saídas para o impasse. Faz-se necessário que todos tenham consciência de que a boa gestão dos bens e serviços públicos, com aplicação racional dos recursos financeiros existentes, constitui alternativa viável para a obtenção dos meios necessários para a realização da verdadeira justiça social.

## **7. Conclusão**

A gestão dos bens e serviços públicos, embora muitas vezes relegada a um papel secundário, constitui um dos capítulos mais importantes para a correta formulação dos problemas enfrentados pelas sociedades democráticas. Aqui pode-se localizar a raiz de algumas práticas tradicionais que dificultam a melhor atuação do Estado na busca de solução para os grandes desafios do nosso tempo: menores taxas de mortalidade infantil e de desemprego, maior expectativa de vida, sistema educacional capaz de eliminar o analfabetismo e de habilitar o discente para o exercício profissional, de acordo com sua vocação, e que habilite cada um para o verdadeiro exercício da cidadania, possibilitando que as instituições políticas sejam efetivamente representativas dos anseios da sociedade. Em suma, creio que o estudo e a discussão de temas como este representam um passo na busca de uma sociedade justa, só alcançável por meio de autêntico desenvolvimento que coloque o homem no centro de suas preocupações e de seus objetivos.